

Recht door de windtunnel

Peter van Wijck, Richard de Wit en Stavros Zouridis¹

INLEIDING

Wie zich niet op de toekomst voorbereidt, wordt erdoor ingehaald. Dat geldt voor bedrijven, maar even goed voor de overheid. Bedrijven kunnen worden verrast door nieuwe consumentenvoorkeuren, markten of concurrenten. Voor overheidsorganisaties en –instituten geldt dat ze plotseling in een nieuwe maatschappelijke constellatie terecht kunnen komen waarin bestaand beleid niet toereikend is.

Voorbereiden op de toekomst is makkelijker gezegd dan gedaan. Niels Bohr zei het al: voorspellen is lastig, vooral als het gaat om de toekomst. Wie toch vooruit wil kijken, dient *trendmatige* en *onzekere* ontwikkelingen te onderscheiden. Trendmatige ontwikkelingen zijn veranderingen met een duidelijke ontwikkelingsrichting, bijvoorbeeld ‘vergrijzing’. Bij onzekere ontwikkelingen is de richting van de verandering niet duidelijk is maar wél dat verandering grote consequenties voor de organisatie kunnen hebben. Strategisch is dit een cruciaal onderscheid. Immers, bij trendmatige ontwikkelingen kunnen passende maatregelen worden voorbereid, terwijl bij onzekere ontwikkelingen niet op voorhand duidelijk is welke maatregelen geëigend zijn.

Wat voor bedrijven en overheidsorganisaties geldt, gaat *mutatis mutandis* ook op voor het recht en de Justitieorganisaties. Nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen kunnen bestaand recht overbodig maken of dwingen tot aanpassing ervan. Denk bijvoorbeeld aan het auteursrecht in een informatiesamenleving, het vennootschapsrecht in tijden van flitskapitaal en het strafrecht als we geconfronteerd worden met internationaal terrorisme.

Om beter op de toekomst voorbereid te zijn, is binnen het Ministerie van Justitie een strategische verkenning uitgevoerd.² Daarin is nagegaan:

- met welke ontwikkelingen Justitie op langere termijn te maken kan krijgen;
- welke vragen dat oproept en;
- hoe daar zo goed mogelijk op ingespeeld kan worden.

De verkenning loopt tot 2015, wat betekent dat de onzekerheden groot zijn.

Onzekerheden expliciteren

Trendmatige ontwikkelingen laten zich betrekkelijk eenvoudig voorspellen door extrapolatie van trends die nu reeds waarneembaar zijn. Resultaten uit het verleden bieden hier wel degelijk garanties voor de toekomst. Bij onzekere ontwikkelingen wordt het lastiger. Toch zijn ook hiervoor verschillende methodes beschikbaar.³ In de Justitieverkenning is gebruik

¹ Peter van Wijck is coördinator strategieontwikkeling bij het Ministerie van Justitie en universitair docent rechtseconomie aan de Universiteit Leiden. Richard de Wit is adviseur strategieontwikkeling bij het Ministerie van Justitie. Stavros Zouridis is directeur algemene justitiële strategie en hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg. De auteurs zijn projectleider resp. lid van het projectteam van de verkenning die aan dit artikel ten grondslag ligt. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven.

² *Justitie over morgen: scenario's en strategieën voor 2015*. Deze strategische verkenning is bedoeld als stimulans voor dialogen over strategieën van Justitie. Het is dus geen beleidsdocument. Zie: http://www.justitie.nl/images/Justitie%20over%20morgen%20Boek_tcm34-34700.pdf

³ Zie voor een overzicht bijvoorbeeld de ‘*Strategy survival guide*’ van de ‘prime ministers strategy unit’ <http://www.cabinetoffice.gov.uk/strategy/downloads/survivalguide/index.htm>

gemaakt van de scenariomethode.⁴ Uitgangspunt daarbij is dat onzekerheden niet worden weggemoffeld, maar juist expliciet worden gemaakt. Gegeven de onzekerheid over ontwikkelingen, zijn er verschillende scenario's waarmee Justitie te maken kan krijgen.

Met behulp van de scenariomethode zijn zogenaamde *omgevingsscenario's* gemaakt, plausibele toekomstbeelden van de ontwikkeling van de omgeving waarmee Justitie in de periode tot 2015 te maken kan krijgen. Bij de scenario's gaat het niet zozeer om beschrijvingen van mogelijke situaties in 2015. Het gaat veeleer om mogelijke *ontwikkelingspaden*. De wereld is voor Justitie niet maakbaar. Hoe zij eruit komt te zien, hangt af van externe ontwikkelingen. Beleidsmakers kunnen dus niet voor één wenselijk scenario kiezen; de verschillende scenario's schetsen mogelijke toekomsten waarop Justitie zich kan voorbereiden.

Het ontwikkelen van scenario's is geen doel op zichzelf. De scenario's zijn hulpmiddelen voor strategieontwikkeling. Ze dwingen tot het stellen van een '*what-if*-vraag': Stel dat maatschappelijke ontwikkelingen zich langs de lijn van een scenario ontwikkelen, welke vragen roept dat dan op voor Justitie? Welke beleidsreactie zou nodig zijn in het ene scenario, welke in het andere?⁵ En hoe moet ermee worden omgegaan dat verschillende scenario's uiteenlopende beleidsreacties kunnen vergen?

In dit artikel presenteren we voor het recht en de Justitieorganisaties vier uiteenlopende scenario's. De scenario's fungeren als testcondities in een virtuele windtunnel. Met behulp daarvan formuleren we vragen waarmee het recht en de Justitieorganisaties de komende tien jaar indringend kunnen worden geconfronteerd. We geven aan hoe recht en Justitieorganisaties, desgewenst, tegenwicht aan het maatschappelijk klimaat kunnen bieden dan wel hierop inspelen.

KERNONZEKERHEDEN

De strategische verkenning start met de voor Justitie relevante maatschappelijke ontwikkelingen. Bestudering van literatuur, beschikbaar statistisch materiaal en gesprekken met experts hebben geleid tot vijf clusters van maatschappelijke ontwikkelingen:

1. De vraag naar sociale veiligheid;
2. De legitimiteit van het recht en de rechtspraak;
3. Internationalisering;
4. Segregatie en verharding, en;
5. Meer doelmatigheid of toename incidentalisme?

Deze vijf clusters zijn met de nodige onzekerheden omgeven. Voor Justitie is het vooral van belang zogenaamde kernonzekerheden te formuleren: ontwikkelingen met een sterke mate van *onzekerheid* en een *grote impact* op de doelstellingen van de organisatie. Weging van de vijf onzekerheden aan de hand van deze criteria, leidt tot het identificeren van twee *kernonzekerheden* voor Justitie, namelijk: *de vraag naar sociale veiligheid* en *internationalisering*.⁶

⁴ Over de scenariomethode bestaat een uitgebreide literatuur. Twee 'classics' zijn Peter Schwartz, *The art of the long view*, Wiley 1991 en Kees van der Heijden, *Scenarios: the art of strategic conversation*, Wiley, 1996. Een recente Nederlandstalige inleiding is: Jan Nekkers (2007), *Wijzer in de toekomst*, Business Contact, 2007.

⁵ Vgl. Diane Searce en Katherine Fulton (2004), *What if? The art of scenario thinking for nonprofits*, Global Business network.

⁶ Op basis van 5 onzekerheden zouden, indien de onzekerheden betrekking hebben op onafhankelijke dimensies met een dichotoom karakter, $2^5 = 32$ toekomstbeelden te schetsen zijn. Ontwikkelingen op verscheidene dimensies blijken echter samen te hangen. Omdat de twee geselecteerde kernonzekerheden onafhankelijk zijn, kunnen vier scenario's worden geschetst.

Met de *vraag naar sociale veiligheid* doelen we op de offers die mensen zich willen getroosten om te voorkomen dat anderen hen leed of schade toebrengen. Daarbij gaat het niet alleen om de hoeveelheid tijd en geld die mensen bereid zijn te besteden aan het verkrijgen van meer sociale veiligheid. Het gaat ook om andere offers zoals vrijheid en privacy. Verschillende ontwikkelingen kunnen ertoe leiden dat de vraag naar veiligheid in de periode tot 2015 verder toeneemt. Te noemen zijn een blijvende angst voor aanslagen, berichtgeving over incidenten, een afnemende acceptatie van risico's en een concentratie van kansarmoede in oude wijken van de grote steden. Deze ontwikkelingen kunnen ertoe leiden dat aan sociale veiligheid in 2015 hoge prioriteit wordt toegekend.

Tegelijkertijd is het omgekeerde mogelijk, namelijk ontwikkelingen waardoor de vraag naar sociale veiligheid juist afneemt. Mensen kunnen genoeg krijgen van op veiligheid gerichte maatregelen en een groter belang aan de verdediging van de rechtsstaat gaan hechten. Verder kan revitalisering van de oude wijken van grote steden ertoe leiden dat veiligheid minder een issue wordt. Ook kunnen nieuwe prioriteiten, zoals klimaatsverandering, opkomen die sociale veiligheid in 2015 van de maatschappelijke agenda verdringen.

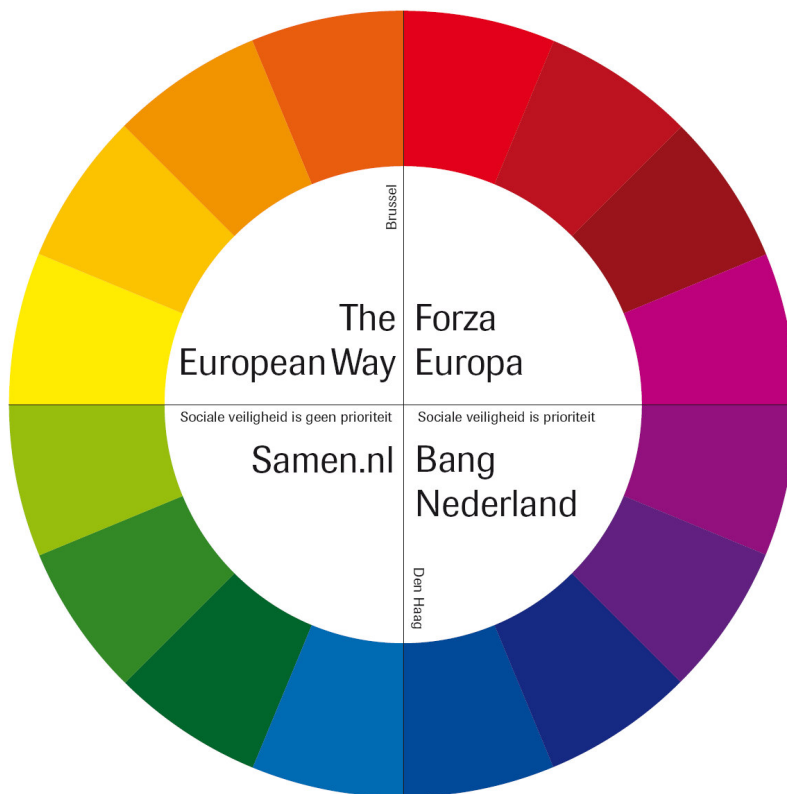
Een ontwikkeling die voor Nederland in de tweede helft van de 20^{ste} eeuw van zeer groot belang is geweest, en nog steeds is, is dat binnen Europa oplossingen voor maatschappelijke problemen steeds vaker in internationale, in het bijzonder Europese, wet- en regelgeving zijn gezocht. Lange tijd zag het er naar uit dat het hierbij om een min of meer onstuitbare ontwikkeling zou gaan.

Na de uitslagen van de referenda in Frankrijk en Nederland over de 'Europese Grondwet', is er echter gegronde reden tot twijfel. Kernvraag hierbij is de ontwikkeling van het draagvlak voor de EU. Ontwikkelt zich binnen Europa een internationaal klimaat, waarbij er steun bestaat voor Europese oplossingen? Of gaat de ontwikkeling juist de andere kant op, en willen burgers juist nationale oplossingen?

Met *internationalisering* doelen we dus op de vraag of *het draagvlak voor de EU toe- of afneemt* en of oplossingen voor maatschappelijke problemen in toenemende mate in *internationale* óf in *nationale* wet- en regelgeving worden gezocht. Kijken burgers primair naar 'Brussel' of 'Den Haag'?

SCENARIO'S

De twee kernonzekerheden leiden tot vier, onderling sterk verschillende, scenario's. De verschillen hebben niet alleen te maken met de kernonzekerheden. Andere ontwikkelingen worden, op grond van de logische verwantschap tussen verschillende elementen, in de scenario's 'meegebogen' met de kernonzekerheden. De scenario's staan afgebeeld in de onderstaande figuur. Achtereenvolgens lichten we de scenario's kort toe, waarbij de ontwikkeling schetsen van nu naar 2015.



Forza Europa

In 2015 staat Europa in het teken van het streven naar sociale veiligheid. De belangrijkste drijvende kracht achter internationalisering in deze wereld is het terrorisme dat vanaf 2005 steeds regelmatig slachtoffers maakte. Naast terrorisme spelen ook andere vormen van internationale criminaliteit een rol. Daardoor ontstond bij de lidstaten de politieke wil om te komen tot één stelsel van regels en bevoegdheden. Rampen in Afrika en de sociaal-economische positie van de bevolking op het Afrikaanse continent voeren de migratiedruk op Europa op. Populistische politici spelen in op latente gevoelens van onvrede onder de bevolking.

Niet alleen het terrorisme heeft de vraag naar sociale veiligheid doen stijgen. Ondanks succesvolle technopreventie is de geweldscriminaliteit toegenomen. De criminaliteitscijfers zijn ook gestegen door een matige economie en sterke segregatie in de stedelijke gebieden. De media besteden veel aandacht aan criminaliteit en aan de verharding van het geweld. Tegelijkertijd worden risico's minder geaccepteerd; we willen onze omgeving kunnen beheersen.

Wat willen de burgers?

Van de gemiddelde burger in *Forza Europa* moet Justitie vooral zorgen voor veiligheid. Hij geeft niets om diepgravende analyses van crimineel gedrag. Hij wil gewoon dat er daadkrachtig tegen criminaliteit wordt opgetreden. Criminaliteit moet zo veel mogelijk worden voorkomen, ook al vraagt dat offers in termen van privacy. Vandaar dat de burger voorstander is van de inzet van technische middelen waarmee criminaliteit kan worden voorkomen en waarmee daders kunnen worden opgespoord. Men vindt het vanzelfsprekend dat in het kader van internationale opsporing en vervolging gegevens worden uitgewisseld.

Burgers vragen ook daadkrachtig optreden van de strafrechter. Steeds meer mensen vinden een snelle afhandeling van strafzaken belangrijker dan de zorgvuldigheid van de procedure. Bovendien vragen ze om strengere straffen. Er is een roep om leken- en juryrechtspraak. In het harder wordende klimaat neemt ook de druk op de civiele rechter toe.

Onder de bevolking bestaat brede steun voor de inzet van preventieve middelen bij jeugdigen die dreigen te ontsporen. Men verwacht veel van biologische en psychologische beïnvloedingsstrategieën. Risicocategorieën, ook niet-jeugdigen, moeten worden geïdentificeerd en aangepakt.

The European Way

In 2015 bestaat er onder de bevolking brede steun voor de EU. Daaraan liggen verscheidene ontwikkelingen ten grondslag, waaronder de overtuiging dat de EU een tegenwicht moet en kan bieden aan de opkomst van Azië, de ruimere toepassing van het subsidiariteitsbeginsel en de economische groei die aan Europa wordt toegeschreven. Verder is de internationale criminaliteit waarmee groeiende internationale handel gepaard gaat een reden voor een Europese aanpak.

De vraag naar sociale veiligheid neemt om een aantal redenen af. Door economische groei neemt de werkloosheid af. Daardoor nemen criminaliteit en segregatie af. De segregatie daalt verder ten gevolge van het huisvestingsbeleid dat is gericht op een deconcentratie van kansarmoede. Onder de bevolking is sprake van een herwaardering van de beginselen van de rechtsstaat, waardoor kritisch wordt gekeken naar veiligheidsmaatregelen. Bovendien hecht de bevolking een hoger gewicht aan andere doelstellingen, zoals de strijd tegen het water die door klimaatsveranderingen steeds urgenter wordt.

Wat willen de burgers?

Als verlichte Europeanen willen Nederlandse burgers vooral dat Justitie, ook in internationaal verband, de waarden van de rechtsstaat verdedigt en uitdraagt. De mobiele Europese burgers zijn voorstander van harmonisatie van het recht. Ook het bedrijfsleven is juridische verschillen steeds meer aan de kaak gaan stellen als indirecte handelsbelemmeringen die opgeruimd moeten worden. Door het bedrijfsleven wordt een verdere harmonisatie van recht en rechtspleging verwelkomd. Burgers zijn voorstander van een internationale aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit maar willen, conform het subsidiariteitsbeginsel, dat lokale problemen ook lokaal worden aangepakt.

Het Europees geharmoniseerd vreemdelingenbeleid kan op steun van de burgers rekenen. Burgers willen een selectief maar niet bijzonder restrictief beleid. Normatieve overtuigingen, uitgedragen door NGO's, spelen daarbij een belangrijke rol. Voor echte vluchtelingen moet plaats zijn in Europa. Ook categorieën werknemers waaraan op de arbeidsmarkt structureel behoefte bestaat, zijn welkom.

Er bestaat een terughoudende houding ten aanzien van interventies bij de jeugd. Er is niet veel steun voor vroegsignalering en preventief ingrijpen bij jeugd die dreigt te ontsporen. Wel bestaat draagvlak voor preventieprogramma's gericht op de overdracht van normen en waarden.

Samen.nl

In 2015 spelen in dit scenario nationaal georiënteerde partijen een hoofdrol in de politiek. In de europeanisering van het recht treedt een terugslag op. Een van de factoren die daaraan ten grondslag ligt, is dat de steun voor de EU afneemt. Dat gebeurt niet alleen in Nederland maar ook in andere lidstaten. Hierdoor komt de ontwikkeling van de EU praktisch tot stilstand. Deze stagnatie leidt tot een lagere economische groei. Desondanks is men ervan overtuigd dat ons Nederlandse model tot een meer welvarende samenleving zal leiden. In Nederland komt

de nationale oriëntatie tot uiting in een opleving van het poldermodel. Er bestaat steun voor collectieve arrangementen die als vangnet dienen bij werkloosheid. Het gevoel van geborgenheid wordt versterkt doordat de woonomgeving is verbeterd door een huisvestingsbeleid gericht op deconcentratie van kansarmoede. Ook op wijkniveau bestaan er weinig spanningen. In het verlengde daarvan neemt de vraag naar sociale veiligheid af. Dit wordt versterkt door een herwaardering van de rechtsstaat. Met verdachten moeten we zorgvuldig omgaan. Bovendien leidt de zich voltrekkende klimaatsverandering tot een verschuiving van prioriteiten. De Nieuwe Deltawerken staan met stip bovenaan op de maatschappelijke prioriteitenlijst.

Wat willen burgers?

Burgers willen dat Justitie vooral optreedt als hoeder van de nationale rechtsstaat. Nederlandse waarden moeten in de nationale rechtsstaat tot uitdrukking worden gebracht. Burgers verwachten ook dat Justitie ‘goed burgerschap’ stimuleert. Vaak wordt er een beroep op de minister van Justitie gedaan om schadelijke buitenlandse invloeden te weren. Tegelijk is de juridische bescherming van de veilige persoonlijke omgeving een hoofdzaak. Privacybescherming krijgt dan ook veel aandacht. De meeste mensen zijn tegenstander van een instrumentele toepassing van het strafrecht. De zorgvuldigheid van de strafrechtelijke procedure staat voorop. Justitie moet erop toezien dat de rechtspositie van verdachten wordt gewaarborgd.

In internationale gremia wordt Justitie geacht zich uiterst defensief op te stellen. Subsidiariteit en soevereiniteit in eigen kring staan voorop.

De jeugd groeit op in een harmonieuze samenleving. Voor jongeren die desondanks (dreigen te) ontsporen is een uitgebreid stelsel van zorg en hulpverlening beschikbaar. Jeugdbeleid is vooral gericht op onderwijs, zorg en hulpverlening en dus geen zaak voor Justitie. Alleen voor de zwaarste gevallen komt Justitie in beeld.

Er is ruimte voor vreemdelingen, maar alleen als ze deugen en als ze bereid zijn zich te conformeren aan de nationale identiteit (die overigens veelkleurigheid toelaat, we zijn immers een tolerant volk).

Bang Nederland

In 2015 is Nederland een angstig en in zichzelf gekeerd land geworden. In Nederland is, evenals in andere Europese landen, een toenemende nationale, om niet te zeggen nationalistische, oriëntatie te zien. Deze ontwikkeling wordt gevoed door populistische berichtgeving, waarbij wordt ingespeeld op gevoelens van onvrede onder de bevolking. Ook bestaat er vrees voor het verlies van nationale verworvenheden. De toenemende nationale oriëntatie manifesteert zich onder meer in afbrokkelend draagvlak voor de EU. Steeds meer mensen willen nationale oplossingen voor nationale problemen en het is dan ook niet verwonderlijk dat op tal van terreinen de internationalisering wordt teruggedraaid. Dat remt de internationale handel en de economische groei. Hierdoor ontstaat onvrede, die zich onder meer richt op de EU.

Minder economische groei leidt tot meer werkloosheid en, indirect, tot meer criminaliteit. De roep om krachtige maatregelen is groot. Dat wordt door populistische berichtgeving nog eens versterkt. Mensen accepteren steeds minder dat hen op enigerlei wijze leed of schade wordt toegebracht. Aan de overheid stellen ze hoge eisen ten aanzien van criminaliteitspreventie en –bestrijding. Ook in de sfeer van het civiel- en bestuursrecht zijn de consequenties van deze trend te zien, omdat burgers in toenemende mate schade gecompenseerd willen zien.

Wat willen de burgers?

‘Geen woorden maar daden’. Dat is wat burgers in *Bang Nederland* van Justitie eisen. Ze hebben genoeg van de verloedering en eisen dat er tegen wordt opgetreden. De minister wordt vooral afgerekend op de bescherming van het recht op veiligheid. Burgers hechten een groot belang aan veiligheid en zijn bereid daarvoor de nodige offers te brengen. Daarbij leeft ook de gedachte: veiligheid is voor jezelf, rechtswaARBorgen zijn voor anderen die zich kennelijk misdragen hebben. Repressief optreden kan op brede steun rekenen en privacy is geen issue meer. Preventief fouilleren is normaal.

Op rechters wordt druk uitgeoefend om strenger te straffen om criminaliteit af te schrikken.

Veel burgers willen dat alle risicocategorieën gedetailleerd in beeld worden gebracht. Er is aandrang om dit systeem uit te bouwen tot een ‘nationale risicomonitor’ die permanent wordt verversd en die elke burger kan downloaden. Justitie moet ervoor zorgen dat een op risicocategorieën afgestemd pakket aan preventieve maatregelen wordt doorgevoerd.

In de samenleving groeit het draagvlak voor vroegtijdig ingrijpen bij jongeren die dreigen te ontsporen. Ouders, voor zover betrokken, verwelkomen in toenemende mate bemoeizorg van jeugdhulpverleningsinstanties. Ook preventieve medicatie mag zich in een zekere populariteit verheugen.

Burgers eisen een restrictief immigratiebeleid. Meedeinend op angstsentimenten wordt het Vluchtelingenverdrag steeds vaker ter discussie gesteld. ‘Grenzen dicht’ is een veel gehoord credo. Verplichte inburgering in de zin van assimilatie is voor vele burgers een vanzelfsprekendheid.

WHAT IF?

De scenario’s zijn hulpmiddelen voor strategieontwikkeling, bij het nadenken over de vraag hoe Justitie op toekomstige ontwikkelingen moet anticiperen. Welke beleidsreacties zijn adequaat voor de onderscheiden scenario’s en hoe moet ermee worden omgegaan dat die reacties voor de verschillende scenario’s uiteenlopen?

Om een antwoord op deze vragen te vinden, moet een ‘*what-if*-vraag’ worden gesteld: Stel dat ontwikkelingen zich langs de lijn van scenario X voltrekken, welke maatregelen zouden dan nu op beleidsterrein Y moeten worden genomen of moeten worden voorbereid? Cruciaal voor het beantwoorden van de ‘*what-if*-vraag’ is het (politieke) oordeel over de ontwikkelingen die kenmerkend zijn voor het scenario. Afhankelijk daarvan kan worden gekozen voor maatregelen die ‘meebewegen’ met het maatschappelijk klimaat dat in een scenario heerst. ‘Willen burgers een repressief beleid, dan krijgen ze een repressief beleid.’ Er kan echter ook worden gekozen voor maatregelen die juist tegen de tijdgeest ingaan. ‘Ook al willen burgers een repressief beleid, Justitie heeft bepaalde waarden hoog te houden.’

Om een antwoord te vinden op de vraag hoe op onzekere toekomstige ontwikkelingen kan worden ingespeeld, hebben we de ‘*what-if*-vraag’ aan experts op de beleidsterreinen van Justitie gesteld. Dat heeft vele beleidsopties opgeleverd. Een deel van die opties ‘beweegt mee’ met het maatschappelijk klimaat in een scenario. Een ander deel gaat juist expliciet tegen de tijdgeest in.

UITEENLOPENDE EISEN IN DE VERSCHILLENDE SCENARIO'S

Wat burgers in de verschillende scenario's willen, loopt sterk uiteen. Dat geldt voor alle rechtsgebieden. De wetgever staat dan voor de vraag in hoeverre ze aan die maatschappelijke vraag tegemoet wil komen en in hoeverre ze die maatschappelijke druk juist wil weerstaan.

Forza Europa en Bang Nederland

Indien, zoals in Forza Europa en Bang Nederland, de vraag naar sociale veiligheid prioriteit heeft, dan willen burgers dat maatregelen worden genomen waardoor het risico op leed en schade zo veel mogelijk wordt beperkt.

Dat komt heel duidelijk tot uiting in de sfeer van het strafrecht en de strafrechtspleging. Burgers willen in de eerste plaats dat maatregelen worden genomen om criminaliteit te voorkomen, maatregelen die voorkomen dat 'potentiële daders' overgaan tot crimineel gedrag. Daartoe komen steeds meer mogelijkheden. De kans dat iemand daadwerkelijk normoverschrijdend gedrag gaat vertonen, kan steeds beter worden voorspeld op basis van biologische en sociaal-wetenschappelijke kennis. Die kennis *kan* worden gebruikt om vroegtijdig in te grijpen bij mensen die over de schreef dreigen te gaan.⁷ In Forza Europa en Bang Nederland vinden burgers dat die kennis ook *mag* worden gebruikt. Gaat Justitie daarin mee, dan krijgen de taakorganisaties vergaande bevoegdheden in het verzamelen en gebruiken van gegevens. Niet alleen in opsporing, maar juist om criminaliteit te voorkómen. Hierbij past de preventieve inzet van biologische en psychologische gedragsbeïnvloeding. Als er in deze scenario's voor wordt gekozen om 'mee te bewegen' met het maatschappelijk klimaat, dan leidt dat tot een tendens naar 'risicojustitie'.⁸

Degene die ondanks alle preventieve maatregelen toch crimineel gedrag vertoont, moet worden gepakt en gestraft. Dat is de heersende opvatting in Forza Europa en Bang Nederland. Passend in deze lijn is dat er in de strafrechtspleging wordt gestreefd naar een kleine kans dat een verdachte ten onrechte wordt vrijgesproken. Dat daarvoor zo af en toe eens een onschuldige verdachte wordt veroordeeld, wordt op de koop toe genomen.⁹ Nog weinigen kunnen zich vinden in het adagium 'beter tien schuldigen vrijgesproken dan één onschuldige veroordeeld'.¹⁰ Daarbij speelt de vraag of er meer bewijsmiddelen moeten worden toegelaten bij de waarheidsvinding. In dit verband kan worden gedacht aan statistisch bewijs.¹¹ In dit klimaat past ook dat recidivegevaar medebepalend wordt voor de hoogte en duur van straffen.¹²

⁷ Zie bijvoorbeeld het themanummer van het *Tijdschrift voor Criminologie* over 'Biosociale perspectieven in de criminologie' (2005, jaargang 47 nr 2) en het themanummer van *Justitiële Verkenningen* over 'Biologie en criminologie' (2006, jaargang 32 nr 8).

⁸ Risicojustitie gaat, aldus Van Swaaningen, over het op basis van wetenschappelijk onderzoek voorspellen van criminaliteit en recidivekansen, het ontwikkelen van effectieve methoden om deze statistische risico's te beperken en om het doelmatig organiseren van dergelijke interventies. René van Swaaningen (2001), 'Criminaliteitsbeleid en risicobeheersing'. In: E. Lissenberg, S. van Ruller en R. van Swaaningen, *Tegen de regels IV*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 277-292, pag. 287.

⁹ Dit als voorbeeld op strafrechtelijk gebied. In de sfeer van het civiel en het bestuursrecht kunnen overeenkomstige fouten worden gemaakt. Dergelijke fouten hebben niet alleen consequenties voor partijen die in een geschil verwickeld zijn. Ze werpen ook hun schaduw vooruit en beïnvloeden het onderliggende gedrag. Zie Roland Kirstein en Dieter Schmidtchen (1997), Judicial detection skill and contractual compliance, *International Review of Law and Economics*, 17:509-520.

¹⁰ Vergelijk: J.P.H. Donner (2004), Beter tien schuldigen vrijgesproken dan één onschuldige veroordeeld?, *Themis*, pag. 14-15.

¹¹ De toelating van statistisch bewijs kan leiden tot een verhoging van de kans dat een verdachte ten onrechte veroordeeld wordt. Zie bijvoorbeeld: Mark Buchanan (2007), Conviction by numbers, *Nature*, 254-255.

¹² Vergelijk: A.C. Berghuis (2006), Straffen ten behoeve van risicobeheersing, in: Openbaar Ministerie, *Goed Beschouwd 2006*, pag. 31-40.

Wanneer de vraag naar sociale veiligheid prioriteit heeft en de wetgever ervoor zou kiezen om deze maatschappelijke vraag te accommoderen, dan wordt een instrumentele visie op het strafrecht richtinggevend. De strafrechttoepassing moet dan vooral een bijdrage leveren aan sociale veiligheid; een verschuiving van het strafrecht met alle waarborgen die dat met zich meebrengt naar het bestuursrecht ligt dan ook voor de hand. Ook in de bestuursrechtelijke sfeer wordt risicobeheersing het dominante thema. Daarbij past een ruime toepassing van cameratoezicht, bestuurlijke ophouding en het veelvuldig gebruik van de sluitingsbevoegdheid.

Door vele critici wordt een dergelijke, als risicojustitie te karakteriseren, tendens met argusogen bekeken omdat waarden van de rechtsstaat erdoor onder druk komen te staan.¹³ Ter verdediging van de waarden van de rechtsstaat zou de wetgever ook kunnen kiezen voor maatregelen die juist tegen de tijdgeest ingaan. En zich daarmee opstellen als bastion van de rechtsstaat. Dat is echter niet wat de mensen in deze scenario's wensen, zodat de legitimiteit van recht en rechtspraak onder druk zal komen te staan.

Een maatschappelijke roep om reductie van risico's op leed en schade, komt ook tot uiting in de sfeer van het civiele recht en de civiele rechtspleging. Indien de wetgever aan deze roep tegemoet wil komen, dan zal 'ieder draagt zijn eigen schade' als adagium van het aansprakelijkheidsrecht steeds verder worden verdrongen door het motto 'pech moet weg'.¹⁴ In het verlengde hiervan zal een (verdergaande) verschuiving richting risicoaansprakelijkheid optreden. Op verschillende wijzen zal het verhalen van schade worden vergemakkelijkt, ondermeer door instrumenten die het recht toegankelijker maken. In deze scenario's bestaat behoefte aan snelle procedures, waarin rechters knopen doorhakken. Deze situatie heeft duidelijk trekken van een claimcultuur.

Vanzelfsprekend kan de wetgever er ook voor kiezen om tegen de tijdgeest in te gaan en het beroep op de civiele rechter juist af remmen. Daartoe kunnen bijvoorbeeld de griffierechten worden verhoogd. Complementair daaraan zullen minder conflictueuze vorm van geschilbeslechting worden gestimuleerd.

Het onderscheid tussen Forza Europa en Bang Nederland

Hiervoor hebben we Forza Europa en Bang Nederland als één geheel behandeld. De overeenkomst tussen beide scenario's zit in het belang dat burgers aan sociale veiligheid toekennen. Het verschil zit vooral in de vraag of men oplossingen primair van het internationale of het nationale niveau verwacht.

Als Justitie in Forza Europa aan de maatschappelijke vraag tegemoet wil komen, dan zullen oplossingen voor maatschappelijke problemen primair op Europees niveau worden gezocht. Daarbij past een tendens naar een communautair strafrecht en Europese handhaving. Internationale databanken en internationale uitwisseling van gegevens horen daarbij. Om aan de maatschappelijke vraag tegemoet te komen, zal de wetgever een heel ander 'spel' moeten spelen dan in Bang Nederland. Wat willen we internationaal verkopen, wie zijn daarbij mogelijke partners, in welke gremia moet welk spel worden gespeeld?

Een dilemma dat zich in Bang Nederland voordoet, is dat een nationaal veiligheidsbeleid wordt gewenst, terwijl een internationale aanpak vaak effectiever zal zijn. Uit oogpunt van effectiviteit zal bij de vormgeving van het veiligheidsbeleid daarom deels tegen de tijdgeest ingegaan moeten worden.

¹³ Zie bijvoorbeeld L.M. Moerings (2003), *Straffen met het oog op veiligheid: een onderneming vol risico's*, Oratie Universiteit Leiden.

¹⁴ F.J.H. Mertens e.a. (2003), *Pech moet weg*, Amsterdam: Amsterdam University Press Salomé.

The European Way en Samen.nl

Indien, zoals in The European Way en Samen.nl, sociale veiligheid geen prioriteit heeft, dan willen burgers niet dat het recht vooral in het teken van sociale veiligheid wordt gesteld. Ze vinden dat Justitie juist als hoeder van de rechtsstaat moet optreden. Dat betekent dat een instrumentele visie op het strafrecht wordt afgewezen. Gaat Justitie met deze maatschappelijke vraag mee, dan zal slechts spaarzaam gebruik worden gemaakt van risicotaxatie en vroegtijdig ingrijpen. In dit maatschappelijk klimaat past veeleer primaire preventie, op de gehele bevolking gerichte maatregelen. Te denken valt aan het ondersteunen van maatschappelijke instituties op lokaal niveau of een sterkere verankering van burgerschap en normen en waarden in het onderwijs. In de strafrechtstoepassing staat de bescherming van de positie van de verdachte centraal. In het strafproces is dan ook geen plaats voor statistisch bewijs. Het gebruik van statistisch bewijs leidt tot een vergroting van de kans dat een verdachte ten onrechte wordt veroordeeld terwijl die kans naar de heersende opvatting moet worden geminimaliseerd. Meer algemeen geldt dat zeer terughoudend met repressieve maatregelen moet worden omgaan. Dergelijke maatregelen kunnen immers het harmonieuze klimaat verstoren en daarom contraproductief werken. In dit klimaat past verder dat Justitie vormen van alternatieve geschilbeslechting stimuleert. Mensen moeten er bijvoorkeur samen uit komen. Rechters zijn het ultimatum remedium voor conflictbeslechting.

Omdat burgers in deze scenario's willen dat Justitie optreedt als hoeder van de rechtsstaat, bestaat er draagvlak voor investeringen in de kwaliteit van de rechtsstaat. Tegelijkertijd zal er een neiging bestaan om repressieve capaciteit af te bouwen. Tegenwicht bieden aan de maatschappelijke ontwikkeling komt hier neer op het op peil houden van de mogelijkheden om repressief op te treden. Daartoe moet de infrastructuur op peil worden gehouden.

Het onderscheid tussen The European Way en Samen.nl

In The European Way bestaat er, in tegenstelling tot wat het geval is in Samen.nl, draagvlak voor Europese oplossingen. Om tegemoet te komen aan de maatschappelijke vraag zou Justitie het vizier vooral op Europa moeten richten. En dan niet alleen volgend, maar juist inzetten op vroegtijdige beïnvloeding van Europese besluitvorming. En dat veronderstelt een antwoord op de vraag wat internationaal 'verkocht' moet worden en hoe dat zo goed mogelijk bereikt kan worden. Het vergt ook inzicht in de vraag welke regelingen en werkwijzen elders beter zijn. In Samen.nl past juist een eurosceptische opstelling, deels gericht op het halen van resultaten in internationale onderhandelingen. Anderzijds kan ervoor worden gekozen om, tegen de tijdgeest in, te werken aan draagvlak voor internationale instituties.

AFSLUITING

Scenario's kunnen op verschillende manieren worden gebruikt. Ten eerste bieden ze testcondities voor het toetsen van de toekomstvastheid van bestaand en nieuw beleid. In dit opzicht vormen ze een 'virtuele windtunnel'. Sommige beleidsmaatregelen leiden in het ene scenario tot gewenste en in het andere scenario juist tot ongewenste resultaten. In die gevallen is het essentieel om te weten welk scenario zich in de praktijk ontvouwt. Op welk ontwikkelingspad zitten we? De beantwoording van deze vraag vergt een monitormechanisme waarmee ontwikkelingen in de omgeving van Justitie systematisch worden gevolgd.

Ten tweede bieden de scenario's ijkpunten bij strategieontwikkeling. Door systematisch voor verschillende beleidsterreinen na te gaan welke beleidsopties nodig zijn om in te spelen op de scenario's, is vast te stellen in hoeverre de scenario's uiteenlopende beleidsopties vragen. Langs deze lijn kunnen strategische opgaven worden afgeleid. Daarbij

gaat het om punten waarop Justitie een strategie moet ontwikkelen, dat wil zeggen: moet bepalen hoe ingespeeld moet worden op de onzekere toekomst. Het onderstaand kader geeft een overzicht van de strategische opgaven uit de Justitieverkenning.

Een derde manier om de scenario's te gebruiken is om drukpunten en spanningen op te sporen in de relatie tussen recht (en rechtspleging) enerzijds en de maatschappelijke ontwikkeling anderzijds. Een aardige illustratie daarvan is de analyse die Geert van Istendael¹⁵, de Nederland-watcher uit België, maakt op basis van scenario's van het RIVM. Zijn stelling is dat er in Nederland een sterke scheiding is tussen het uitgangsscenario van de regeerders (dwars door alle partijen) en het volk. Waar de regeerders een mondiale markt, een sterk Europa en prestaties voor ogen hebben, denkt het volk aan grenzen aan de groei en meer sociale controle. 'De Nederlanders willen een hobbitstee', zo concludeert Van Istendael. Tegelijkertijd gaat het beleid uit van de mondiale markt, in de Justitiescenario's vergelijkbaar met The European Way. De analyse van Van Istendael laat zien dat de scenario's inzicht geven in drukpunten, spanningen en blinde vlekken in het beleid.

We hebben in dit artikel getracht aan te tonen dat het nuttig en bruikbaar is scenario's te ontwikkelen om greep te krijgen op de toekomst. Voor het recht en de rechtspleging staan we aan het begin van een dergelijk gebruik van scenario's. Ze laten zien dat de toekomst onzeker, maar niet per definitie onkenbaar is. Ze bieden de wetgever en Justitie de mogelijkheid zich op verschillende toekomstige toekomsten voor te bereiden.

Als we de maatschappelijke ontwikkelingen in de eerste jaren van deze eeuw in termen van de scenario's proberen te duiden, dan lijken zich verschillende scenariowisselingen te hebben voorgedaan. In termen van de figuur met de vier scenario's, lijkt de maatschappij zich 'met de klok' mee te bewegen. Eind 2001 leek er veel te wijzen op Forza Europa, met een groot draagvlak voor internationale strijd tegen terrorisme. Niet veel later zien we trekken van Bang Nederland en op dit moment zijn er veeleer aanwijzingen voor Samen.nl. Voor het recht en organisaties die met de handhaving van het recht belast zijn, leveren dergelijke scenariowisselingen spanningen op. Indien in de tijd een consistente lijn, bijvoorbeeld een lijn die past bij The European Way, wordt vastgehouden, dan zullen het recht en de organisaties niet goed aansluiten op de maatschappelijke behoefte die er in de andere scenario's bestaat. Indien daarentegen wordt getracht steeds zo goed mogelijk in te spelen op maatschappelijke behoeften, dan gaat het recht oscilleren.¹⁶ Wanneer bijvoorbeeld nu, vanuit de gedachte dat het huidige maatschappelijke klimaat sterk op Samen.nl lijkt, zou worden begonnen met het afbouwen van repressieve instituties, dan leidt dat tot twee problemen. Ten eerste kunnen we over enige tijd weer in een scenario terecht komen waarin die instituties hard nodig zijn. Ten tweede kunnen er tegelijkertijd signalen optreden die indicatief zijn voor verschillende scenario's. Zo kunnen er bijvoorbeeld veel signalen op Samen.nl wijzen (een groot deel van de bevolking wil dat Justitie primair optreedt als hoeder van de nationale rechtsstaat), terwijl tegelijkertijd een substantieel deel van de bevolking de prioriteit van sociale veiligheid legt. Als er in deze situatie voor wordt gekozen om het beleid zo goed mogelijk af te stemmen op één scenario, dan ontstaat er een spanning tussen het gevoerde beleid en de ontwikkeling die een substantieel deel van de samenleving doormaakt.

¹⁵ G. van Istendael (2005), *Mijn Nederland*, Amsterdam/Antwerpen: Atlas.

¹⁶ Vgl. Expertisecentrum Rechtshandhaving (2005), *Laveren tussen Scylla en Charybdis: Over de toekomst van handhaving*.

Strategische opgaven

1.	Bied een rechtsstatelijk kader voor het omgaan met risico's en vroegtijdig ingrijpen
	<p>In de scenario's bestaan sterk uiteenlopende opvattingen over de mate waarin maatregelen moeten worden genomen ter reductie van het risico op leed en schade. In het licht hiervan moet Justitie een strategie ontwikkelen, die inspeelt op het feit dat zich verschillende scenario's kunnen ontploffen. Die strategie moet een kader bieden voor het omgaan met risico's en vroegtijdig ingrijpen. Vastgesteld moet worden:</p> <ul style="list-style-type: none"> • in welke gevallen risicoanalyse mag worden toegepast, • waar dat mag leiden tot vroegtijdig ingrijpen, en • in hoeverre dat scenario-afhankelijk is.
2.	Bouw een internationale basis voor de nationale rechtsorde
	<p>In de scenario's bestaan sterk uiteenlopende opvattingen over de mate waarin oplossingen voor maatschappelijke problemen in internationale wet- en regelgeving moeten worden gezocht. In het licht hiervan zal Justitie een strategie ten aanzien van internationalisering moeten ontwikkelen. Die strategie moet een antwoord bieden op drie vragen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • wat wil Justitie in internationaal verband bereiken, • hoe kan dat zo goed mogelijk worden verwezenlijkt, en • hoe loopt dat uiteen voor de verschillende scenario's? <p>Overkoepelend is dat moet worden gewerkt aan een internationale basis voor de nationale rechtsorde.</p>
3.	Luister en handel op lokaal niveau
	<p>In alle scenario's - ook in de internationaal georiënteerde - is 'het lokale' zeer bepalend voor de beleevingswereld van de burger. Lokaal luisteren en handelen vormen dus robuuste beleidsopties voor Justitie bij het werken aan een veilige en rechtvaardige samenleving. Het antwoord op de vraag welke lokale rol Justitie echter precies dient te spelen en welke bevoegdheden en capaciteiten daarbij horen, varieert per scenario.</p>
4.	Kies heldere horizontale en verticale rollen
	<p>Voor twee van de scenario's geldt dat Justitie vooral een verticale rol moet spelen, als partij boven de partijen. In de andere scenario's komt Justitie juist primair een horizontale positie toe, als partij tussen de partijen. Bij de formulering en uitvoering van Justitiebeleid moet worden vermeden dat conflicterende rollen (op dezelfde tijd en plaats) met elkaar worden gecombineerd en moeten effectieve combinaties van beide rollen worden gezocht.</p>
5.	Overkoepelend: wees flexibel om stabiel te kunnen zijn
	<p>Omdat enerzijds de verschillende scenario's uiteenlopende beleidsreacties van Justitie vragen en anderzijds de scenario's elkaar in de tijd kunnen opvolgen, moet worden vermeden dat het beleid steeds zo goed mogelijk wordt afgestemd op het vigerende scenario. Dat zou leiden tot zwalkend beleid. Inhoudelijke stabiliteit vergt een flexibele organisatie, waarbij instrumenten die tijdelijk onnodig zijn niet direct afgeschaft worden, maar 'in de mottenballen gaan'.</p>